

Políticas Pork Barrel: Um estudo sobre o caso português do PIDDAC *

Paulo Reis Mourao **

Eurico José A. Cunha ***

Resumo: O voto é o objectivo principal para o político que ambiciona ser eleito ou manter o posto que ocupa e as políticas de “Pork Barrel” são umas das formas de obtenção de popularidade e influenciar o voto. Neste estudo, vou fazer uma análise empírica sobre a forma como são distribuídas as verbas do PIDDAC e comprovar se o mesmo pode estar a ser utilizado para fins eleitoralistas em Portugal. Os resultados obtidos indicam que as suspeitas de manipulação eleitoralistas são sustentadas. Distritos com maior percentagem de eleitores recebem mais verbas do PIDDAC, assim como, os distritos que têm mais municípios governados por Presidentes de Câmara do partido do executivo, tendem a receber mais verbas do PIDDAC.

Palavras-chave: Pork Barrel, PIDDAC, Eleitoralismo e Oportunismo político

Classificação JEL: H5; H54; H7

* Os autores agradecem as sugestões deixadas por dois revisores anónimos da revista *Económica*. Limitações remanescentes são da exclusiva responsabilidade dos autores.

** Department of Economics - Economics & Management School / University of Minho 4700 Braga – Portugal. E-mail: paulom@eeg.uminho.pt. <http://www.eeg.uminho.pt/economia/paulom/>

*** Mestrando do MEMPP/Universidade do Minho. E-mail: euricocunha@gmail.com

1.Introdução

O oportunismo eleitoral foi sempre um tema muito controverso, essencialmente quando pensamos nos Estados livres e democráticos, em que os políticos são eleitos para os cargos por sufrágio universal. Acontece que o manuseamento de algumas armas eleitorais que o político tem ao seu dispor pode levar à sua eleição ou à manutenção do cargo que ocupa. As políticas “Pork Barrel” são umas das armas que um político, que ocupa um cargo, tem ao seu dispor para garantir a sua popularidade.

Com este trabalho pretende-se identificar algumas dessas políticas, ao longo de 2 períodos de governação em Portugal, que decorreu de 2002 a 2005 e de 2005 a 2009. Para isso, vamos analisar um “barril de porco” que o Governo de Portugal tem ao seu dispor: o Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC)

Como o PIDDAC não tem de obedecer a algum critério de afectação das verbas a cada distrito, os Governantes podem ver no mesmo, uma arma a ser utilizada a seu favor, para retirar dividendos políticos. A afectação dos recursos financeiros para cada distrito pode ser feita com o intuito de favorecimento das regiões que mais importância têm para a sua eleição, descurando-se o possível agravamento das assimetrias regionais.

Este artigo está organizado da seguinte forma: na próxima secção encontra-se uma revisão bibliográfica sobre “pork barrel”, onde se define o mesmo e se faz referência a alguns estudos já realizados; na secção 3 faz-se um enquadramento legal sobre o PIDDAC e apresenta-se a distribuição de verbas pelos distritos; na secção 4 apresentam-se os dados de teste e respectiva metodologia de análise; na secção 5 é apresentado o modelo econométrico assim como são testadas as hipóteses da secção anterior; na secção 6 concluímos o trabalho.

2. Revisão Bibliográfica sobre Pork barrel

A origem de “*Pork Barrel*” remonta aos tempos da escravatura antes da Guerra Civil nos Estados Unidos da América, em que era dado um barril de “salt pork” aos escravos, fazendo com que estes competissem entre si por um quinhão desse porco conservado em sal. Na actualidade, este conceito de competição existe na política, no sentido em que, os políticos tentam garantir para si a maior quantidade de verbas disponíveis, para poderem satisfazer o

seu eleitorado que por sua vez aumenta a probabilidade de voltar a ser eleito (Ferejohn, 1974). Apesar de ser um termo que teve origem nos Estados Unidos da América, é algo que é facilmente observável em qualquer parte do mundo e, Portugal não é excepção.

Mas foi mais no séc. XX que a expressão “Pork Barrel” começou a fazer parte do léxico político dos Estados Unidos da América. Inicialmente esta expressão era utilizada para indicar os recursos financeiros de um país que depois seriam distribuídas pelos diferentes Estados. Mas facilmente esta expressão ganhou conotação negativa. Com o passar do tempo, os contribuintes e eleitores dos USA aperceberam-se da manipulação política dos seus impostos, por motivos eleitorais e pós eleitorais.

É de comum à maioria dos político a pretensão de se manter o máximo de tempo possível no posto para o qual foram eleitos. Para que se possam manter no seu posto por mais tempo, estes tendem a expressar a sua competência através de obras e gastos pela comunidade/região pelo qual foi eleito. Nos ciclos políticos, o candidato que está no poder tende a aumentar os gastos à medida que se aproximam as eleições (Drazen e Eslava 2005), com o intuito de demonstrar a sua competência e o seu elevado contributo para os seus eleitores.

Na visão actual do conceito, *Pork Barrel* pode ser definido como uma estratégia eleitoralista assente em medidas que visam desenvolver ou beneficiar, do ponto de vista económico, uma determinada área ou espaço geográfico (região) sendo que, os custos destas medidas são imputados a todos os contribuintes do país. Nos Estados Unidos da América o termo “*Políticas de Pork Barrel*” é muito usado para definir aquelas medidas que são executadas pelos governantes com o intuito de originar retorno político, que por norma assume a forma de votos ou apoio político aos responsáveis pela existência daquela medida naquela região (McMenemy, 2001). Os gastos de *Pork Barrel* ou *Pork Barrel spending* é uma expressão que caracteriza aquilo que é o desperdício de recursos financeiros, na execução das medidas políticas oportunistas de *Pork Barrel*.

A grande motivação para que muitos economistas continuem a estudar a existências de “Pork Barrel”, prende-se pela sua ineficiência económica e geográfica assim como pela evidência corrente. Muitos destes projectos são dispensáveis e ineficientes, quer do ponto de vista económico quer do ponto de

vista social. Na maioria destes projectos, além de produzirem efeitos apenas naquela região, o retorno é inferior ao seu custo geral (Lancaster e Patterson 1990). Mas são úteis para que os responsáveis pela sua elaboração continuem a ocupar os cargos políticos que lhes permitiram aprovar estes projectos, que na sua maioria, são financiados por impostos de todos os contribuintes de um país.

Para ser reeleito, o candidato a determinado posto político ou o actual governante sentem a necessidade de demonstrar aos seus eleitores, que estão circunscritos a uma determinada área e espaço geográfico, que têm feito muito pelo desenvolvimento e crescimento daquela região. Mas, como os discursos por si só não ganham eleições, os responsáveis políticos sentem-se atraídos a beneficiar e a dotar de recursos financeiros uma região que seja muito importante na sua reeleição, em detrimento de uma outra (ou outras) com menos importância para a sua continuação no posto que ocupa (Larcinese, Rizzo e Testa 2007)⁴.

Mas temos de ver que para além da importância que tem as “Pork Barrel” para a eleição existe o efeito de manutenção do estado de graça e satisfação dos eleitores que votaram no actual político eleito. Os políticos responsáveis pela gestão de fundos da administração central para as regiões do seu país irão sentir-se atraídos a beneficiar aqueles que depositaram em si a confiança, funcionando como um pagamento de dívidas eleitorais (Lancaster e Patterson 1990).

Actualmente o termo “Pork Barrel” já faz parte do léxico político de países como Austrália, Nova Zelândia e até mesmo do Reino Unido. Uma expressão muito próxima é a de “election Pork” que é usada na Dinamarca (valgflæsk) e Suécia (valfläsk) que representam as promessas antes das eleições (cfm. em Nationalencyklopedin, NE Nationalencyklopedin AB. Article Valfläsk). Inclusivé, na literatura lusófona encontramos já alguns trabalhos neste campo, como Limongi e Figueiredo (2005), Alstom, Mello,

⁴ Existem motivações adicionais que colocam um interesse especial nas regiões mais densas. Também nestes espaços, além de uma procura agregada ser maior, existe uma maior probabilidade da presença de grupos de interesse organizados, com um maior poder de influência junto dos decisores públicos assim como com uma maior capacidade de atracção dos *media*. Adicionalmente, é também nestas regiões que podem residir grupos mais desfavorecidos o que geraria um efeito de acréscimo nas dotações canalizadas para estes espaços. No entanto, recorda-se o PIDDAC é um instrumento de descentralização de investimento público que não almeja fins redistributivos, próprios dos instrumentos classificados como fonte de despesa corrente (como subsídios a desempregados ou a famílias empobrecidas).

Mueller e Pereira (2006) ou Veiga e Veiga (2010).

Estes projectos *Pork Barrel* representam assim alguns dos principais mecanismos de manipulação política e oportunismo eleitoralista.

2.1. Pork Barrel e o sistema eleitoral de Portugal

Um partido para governar necessita pelo menos de ser o mais votado, bem como as suas propostas para serem aceites têm de superar o voto negativo da oposição. Na Assembleia da República cada região tem o seu peso, que se faz representar por deputados. Cada região tem direito a eleger um número de deputados de acordo com o número de eleitores, sendo que, as regiões com o maior número de eleitores elegem mais deputados para a Assembleia da República que as de menor número.

Para que as propostas legislativas possam ser aprovadas existe a necessidade de o numero de deputados a favor seja superior que o numero de deputados contra. É aqui que o peso das regiões e os seus ciclos eleitorais influenciam o resultado final.

Mediante esta realidade, podemos observar que o sistema político português é permeável à existência de políticas “Pork Barrel”. O partido do executivo poderá sentir a tentação de beneficiar financeiramente aquelas regiões que mais importância têm para a sua reeleição, bem como, demonstrar a sua gratidão para com as regiões que foram importantes na sua eleição. As obras que venham a ser feitas numa região durante o período de governação do partido do poder, vão influenciar positivamente as opiniões dos eleitores e contribuintes a favor do executivo e, consequentemente, dos deputados da mesma cor do executivo, que foram eleitos naquele ciclo eleitoral.

Com esta noção presente no senso comum dos deputados, o governo cedo se apercebe da importância de garantir o apoio dos mesmos, na aprovação das suas medidas (de acordo como o Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007). Os deputados para continuarem a aprovar e a apoiar o trabalho do Governo, vão tentar trazer para o seu distrito, mais alguns projectos que serão aprovados pelo Governo e, de preferência, financiados pelo Estado.

Não menos pertinente é a importância da cor partidária dos Presidentes de Câmara na obtenção de recursos financeiros para concluir as suas obras. Um político oportunista irá beneficiar os Presidentes de Câmara da mesma cor partidária. Caso se observe este comportamento, podemos concluir

que também se trata de um comportamento político oportunista, que vai ao encontro da definição de uma “Política Pork Barrel”.

A próxima tabela sintetiza as hipóteses derivadas da presença de políticas “pork barrel” aplicadas ao caso do PIDDAC.

Tabela 1 - Agrupamento das hipóteses

Sugestão de Literatura	Hipóteses	Variável a ser particularmente analisada (abreviatura nas estimações)	Sinal Esperado
Larcinese, Rizzo e Testa (2007)	H0: <i>Os distritos que representam maior número de eleitores tendem a receber mais verbas do PIDDAC</i>	Percentagem de eleitores concentrados em cada distrito (Lelectperc)	+
Lancaster e Patterson (1990)	H1: <i>Os distritos que têm mais presidentes de câmara da cor do partido do executivo legislativo tendem a receber mais verbas do PIDDAC</i>	Número de presidentes de câmara municipal em cada distrito eleitos em listas apoiadas pelo partido maioritário no parlamento (Lmunicipart)	+
Kawanaka (2007)	H2: <i>Os distritos que têm mais vereadores do partido do Governo tendem a receber mais verbas do PIDDAC</i>	Número de vereadores do distrito eleitos em listas apoiadas pelo partido maioritário no parlamento (Lvereadores)	+
McMenemy (2001)	H3: <i>Os distritos que têm mais assentos parlamentares tendem a receber mais verbas do PIDDAC</i>	Percentagem de assentos parlamentares atribuídos a cada distrito por legislatura (Ldepudist)	+
McMenemy (2001)	H4: <i>Os distritos que elegeram mais deputados para o partido do governo tendem a receber mais verbas em PIDDAC</i>	Percentagem de assentos parlamentares conquistados pelo partido maioritário no parlamento por distrito (Ldepudistpart)	+

3. PIDDAC

O Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) é uma secção do Orçamento do Estado onde se projecta a despesa pública de investimento da Administração Central. Este deverá incluir todos os projectos de investimento executados anteriormente pelas entidades que integram a Administração Central, todos os apoios ao investimento de outros sectores/subsectores(empresas privadas, outras entidades públicas, empresas públicas e administração local) e todas as fontes de financiamento associadas a todos os projectos (fundos nacionais e fundos comunitários).

O PIDDAC é orçamentado e planeado nos Mapa XV e Mapa XV-A (regionalizado) do orçamento do estado, sendo que, é publicado pela Direcção Geral do Orçamento e Departamento de Prospectiva e Planeamento nas suas circulares anuais. Mas é o mapa XV-A do Orçamento de Estado aquele que está mais em foco no estudo, que regionaliza a despesa inerente ao PIDDAC, de acordo com a Lei nº91/2001 de 20 de Agosto – Lei do Enquadramento Orçamental (revista pela Lei nº48/2004 de 24 de Agosto), onde se enunciam os programas e medidas a serem executados e as suas respectivas fontes de financiamento por distrito, em conformidade com as regras relativas aos programas e medidas expressas no Decreto Lei nº131/2003, de 28 de Julho.

São as suas principais fontes de financiamento o próprio Orçamento de Estado (Capº 50 do Orçamento de Estado), a comparticipação comunitária, e os recursos próprios dos fundos e serviços autónomos, incluindo não só o auto-financiamento mas também o crédito contratado directamente pelas entidades.

O PIDDAC ao ser apresentado no Orçamento de Estado, significa que é elaborado e pensado pelo governo. Os governantes discutem sobre os projectos que têm em carteira e a necessidade de financiamento sendo que, têm de medir a importância de cada um deles, uma vez que, os projectos podem ter influência nacional, regional ou de concelhia.

3.1. PIDDAC REGIONALIZADO - MAPA XV-A

Para provar a existência (ou não) de Pork Barrel, é necessária uma análise pormenorizada prévia dos dados disponíveis sobre o PIDDAC, essencialmente os dados referentes ao Mapa regionalizado, pois é nesse documento que estão descriminadas as transferências da administração central para as regiões de Portugal.

As despesas foram agrupadas por dois períodos de tempo que correspondem a dois mandatos de governação PSD (2002-2005) e PS (2006-2009):

Tabela 2 - PIDDAC por Distritos de 2002 - 2005

	2002		2003		2004		2005		Total		PIDDAC Médio (% 2002-2005)	População Média (%2002-2009)
Distritos	Piddac	%	Piddac	%	Piddac	%	Piddac	%	Piddac	%		
aveiro	285.230.016,00 €	5,32%	303.789.106,00 €	6,14%	292.384.758,00 €	6,69%	254.789.382,00 €	5,15%	1.136.193.262,00 €	5,79%	5,82%	6,91%
beja	186.322.678,00 €	3,48%	132.674.296,00 €	2,68%	157.050.814,00 €	3,60%	134.692.248,00 €	2,72%	610.740.036,00 €	3,11%	3,12%	1,45%
braga	358.267.100,00 €	6,69%	256.990.820,00 €	5,20%	241.225.392,00 €	5,52%	182.649.143,00 €	3,69%	1.039.132.455,00 €	5,30%	5,28%	8,12%
bragança	125.062.620,00 €	2,33%	105.013.529,00 €	2,12%	111.713.526,00 €	2,56%	94.710.638,00 €	1,91%	436.500.313,00 €	2,23%	2,23%	1,35%
castelo branco	148.272.590,00 €	2,77%	106.714.557,00 €	2,16%	98.782.595,00 €	2,26%	124.804.765,00 €	2,52%	478.574.507,00 €	2,44%	2,43%	1,88%
coimbra	218.163.355,00 €	4,07%	208.129.107,00 €	4,21%	170.650.123,00 €	3,91%	231.777.336,00 €	4,69%	828.719.921,00 €	4,22%	4,22%	4,10%
évora	135.804.103,00 €	2,53%	127.904.393,00 €	2,59%	99.403.350,00 €	2,28%	151.890.735,00 €	3,07%	515.002.581,00 €	2,63%	2,62%	1,60%
faro	333.701.872,00 €	6,23%	262.601.957,00 €	5,31%	241.310.558,00 €	5,52%	262.267.885,00 €	5,30%	1.099.882.272,00 €	5,61%	5,59%	4,00%
guarda	98.996.649,00 €	1,85%	90.556.651,00 €	1,83%	75.425.723,00 €	1,73%	103.284.177,00 €	2,09%	368.263.200,00 €	1,88%	1,88%	1,63%
leiria	150.697.586,00 €	2,81%	158.160.923,00 €	3,20%	147.055.304,00 €	3,37%	120.171.106,00 €	2,43%	576.084.919,00 €	2,94%	2,95%	4,51%
lisboa	1.233.398.011,00 €	23,02%	933.927.988,00 €	18,89%	838.789.398,00 €	19,20%	1.169.517.343,00 €	23,64%	4.175.632.740,00 €	21,29%	21,21%	21,01%
portalegre	92.316.048,00 €	1,72%	85.151.850,00 €	1,72%	70.441.464,00 €	1,61%	85.972.494,00 €	1,74%	333.881.856,00 €	1,70%	1,70%	1,12%
porto	1.022.413.659,00 €	19,08%	1.183.798.588,00 €	23,94%	862.479.818,00 €	19,74%	1.202.378.625,00 €	24,31%	4.271.070.690,00 €	21,77%	21,77%	17,15%
santarém	199.239.528,00 €	3,72%	243.160.697,00 €	4,92%	180.515.374,00 €	4,13%	233.430.559,00 €	4,72%	856.346.158,00 €	4,37%	4,37%	4,39%
setúbal	363.909.109,00 €	6,79%	358.395.397,00 €	7,25%	365.270.711,00 €	8,36%	219.963.287,00 €	4,45%	1.307.538.504,00 €	6,67%	6,70%	8,01%
viana do castelo	118.733.742,00 €	2,22%	108.729.530,00 €	2,20%	77.995.793,00 €	1,79%	54.771.353,00 €	1,11%	360.230.418,00 €	1,84%	1,83%	2,37%
vila real	96.044.914,00 €	1,79%	97.880.622,00 €	1,98%	109.819.247,00 €	2,51%	106.341.108,00 €	2,15%	410.085.891,00 €	2,09%	2,10%	2,06%
viseu	167.545.666,00 €	3,13%	135.681.616,00 €	2,74%	128.707.071,00 €	2,95%	125.731.391,00 €	2,54%	557.665.744,00 €	2,84%	2,84%	3,72%
ra açores	13.730.406,00 €	0,26%	27.840.706,00 €	0,56%	70.026.447,00 €	1,60%	63.502.419,00 €	1,28%	175.099.978,00 €	0,89%	0,89%	2,30%
ra madeira	9.486.684,00 €	0,18%	17.313.552,00 €	0,35%	29.324.917,00 €	0,67%	24.005.667,00 €	0,49%	80.130.820,00 €	0,41%	0,42%	2,32%
Total:	5.357.336.336,00 €		4.944.415.885,00 €		4.368.372.383,00 €		4.946.651.661,00 €					

Fonte: Mapas XV-A do orçamento do estado publicados na Direção Geral do Orçamento (DGO)

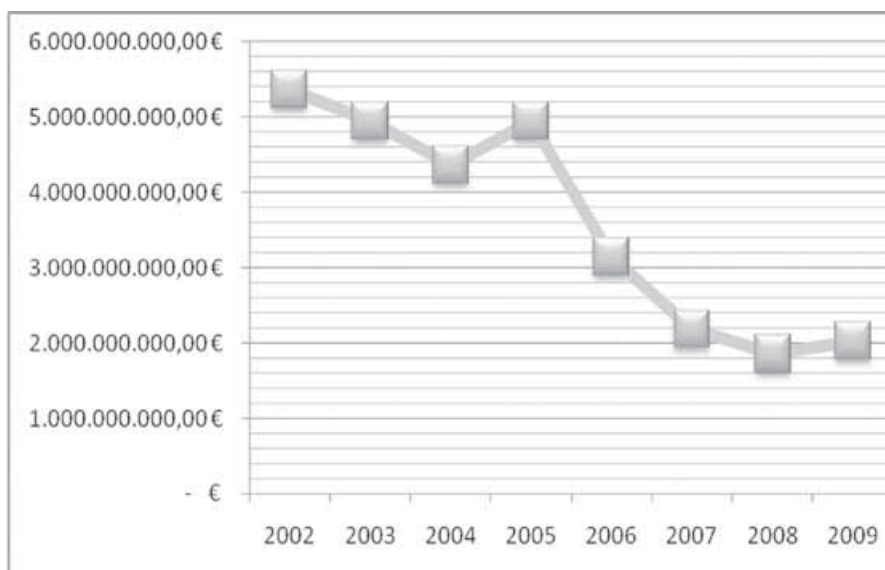
Tabela 3 - PIDDAC por Distritos de 2006 - 2009

Distritos	2006		2007		2008		2009		Total		PIDDAC Médio (%) 2006-2009)	População Média (%) 2002-2009)
	Piddac	%	Piddac	%	Piddac	%	Piddac	%	Piddac	%		
aveiro	219.278.363,00 €	6,97%	127.449.402,00 €	5,83%	63.581.221,00 €	3,42%	111.483.341,00 €	5,51%	521.792.327,00 €	5,66%	5,48%	6,91%
beja	91.300.332,00 €	2,90%	79.524.207,00 €	3,64%	92.997.114,00 €	5,01%	71.578.985,00 €	3,54%	335.400.638,00 €	3,64%	3,75%	1,45%
braga	111.982.328,00 €	3,56%	72.390.423,00 €	3,31%	62.284.881,00 €	3,35%	100.144.682,00 €	4,95%	346.802.314,00 €	3,77%	3,79%	8,12%
bragança	59.149.336,00 €	1,88%	65.611.505,00 €	3,00%	45.135.453,00 €	2,43%	88.611.295,00 €	4,38%	258.507.589,00 €	2,81%	2,90%	1,35%
castelo branco	127.441.143,00 €	4,05%	62.962.108,00 €	2,88%	62.131.833,00 €	3,35%	39.777.038,00 €	1,97%	292.312.122,00 €	3,17%	3,08%	1,88%
coimbra	170.837.417,00 €	5,43%	148.911.828,00 €	6,82%	140.457.903,00 €	7,56%	105.214.452,00 €	5,20%	565.421.600,00 €	6,14%	6,23%	4,10%
évora	105.698.322,00 €	3,36%	81.991.535,00 €	3,75%	71.699.564,00 €	3,86%	56.800.994,00 €	2,81%	316.190.415,00 €	3,43%	3,44%	1,60%
faro	171.860.596,00 €	5,46%	105.165.144,00 €	4,81%	95.225.021,00 €	5,13%	99.991.212,00 €	4,94%	472.241.973,00 €	5,13%	5,09%	4,00%
guarda	68.773.489,00 €	2,19%	68.113.248,00 €	3,12%	57.890.610,00 €	3,12%	55.413.562,00 €	2,74%	250.190.909,00 €	2,72%	2,78%	1,63%
leiria	92.836.069,00 €	2,95%	50.028.308,00 €	2,29%	52.072.177,00 €	2,80%	44.555.177,00 €	2,20%	239.491.731,00 €	2,60%	2,57%	4,51%
lisboa	766.367.440,00 €	24,36%	510.528.224,00 €	23,37%	480.171.316,00 €	25,85%	400.217.437,00 €	19,79%	2.157.284.417,00 €	23,42%	23,36%	21,01%
portalegre	55.625.670,00 €	1,77%	59.696.996,00 €	2,73%	45.328.226,00 €	2,44%	27.669.759,00 €	1,37%	188.320.651,00 €	2,04%	2,07%	1,12%
porto	541.989.772,00 €	17,23%	323.835.304,00 €	14,82%	282.526.966,00 €	15,21%	351.487.499,00 €	17,38%	1.499.839.541,00 €	16,28%	16,18%	17,15%
santarém	150.079.479,00 €	4,77%	92.927.850,00 €	4,25%	48.428.894,00 €	2,61%	62.559.496,00 €	3,09%	353.995.719,00 €	3,84%	3,71%	4,39%
setúbal	192.576.391,00 €	6,12%	131.786.549,00 €	6,03%	93.865.680,00 €	5,05%	178.572.611,00 €	8,83%	596.801.231,00 €	6,48%	6,50%	8,01%
viana do castelo	35.442.552,00 €	1,13%	44.046.877,00 €	2,02%	27.988.943,00 €	1,51%	42.392.613,00 €	2,10%	149.870.985,00 €	1,63%	1,68%	2,37%
vila real	61.401.350,00 €	1,95%	70.106.468,00 €	3,21%	51.957.089,00 €	2,80%	72.928.236,00 €	3,61%	256.393.143,00 €	2,78%	2,87%	2,06%
Viseu	77.126.719,00 €	2,45%	60.514.739,00 €	2,77%	54.652.891,00 €	2,94%	70.699.348,00 €	3,50%	262.993.697,00 €	2,86%	2,90%	3,72%
ra açores	12.657.525,00 €	0,40%	10.557.902,00 €	0,48%	23.269.372,00 €	1,25%	36.801.107,00 €	1,82%	83.285.906,00 €	0,90%	0,97%	2,30%
ra madeira	34.063.534,00 €	1,08%	18.519.263,00 €	0,85%	5.757.513,00 €	0,31%	5.472.341,00 €	0,27%	63.812.651,00 €	0,69%	0,64%	2,32%
Total	3.146.487.827,00 €		2.184.667.880,00 €		1.857.422.667,00 €		2.022.371.185,00 €					

Fonte: Mapas XV-A do orçamento do estado publicados na DGO

As duas últimas colunas das Tabelas 2 e 3 sugerem a percentagem média de PIDDAC contemplado para cada distrito assim como a percentagem de população residente, usando os Censos de 2001 do Instituto Nacional de Estatística. Ainda que pareça existir uma forte correlação entre os valores destas colunas, verificam-se alguns desfasamentos: por exemplo, o distrito de Beja (com 1,45% da população residente em Portugal) recebeu uma média de PIDDAC entre 2002 e 2005 de 3,12% do total distribuído neste instrumento orçamental; pelo contrário, o distrito de Braga, com uma população média de 8,12% só recebeu 5,28% do PIDDAC no mesmo período de 2002 e 2005.

Denota-se ainda que o Governo de uma forma geral, tem vindo a dispensar cada vez menos verbas para este instrumento de combate das assimetrias regionais. Excepção para os anos eleitorais 2005 e 2009 que, por coincidência ou não, vieram inverter esta tendência de negativa:

Figura 1 - PIDDAC de 2002-2009

De 2002 para 2009, o Governo cortou em mais de 60% as transferências do PIDDAC para os distritos.

A crise financeira actual é apontada, nos discursos oficiais, como a maior razão para explicar esta tendência negativa. Mas mesmo com a crise que observamos actualmente, o Governo Português quebrou esta tendência em 2005 e 2009. Quando analisamos esta situação e, sabendo que o PIDDAC não tem de obedecer a algum critério de afectação das verbas, a justificação para que nessas duas datas se tenha observado este *ligeiro* esforço do Governo, parece apontar a presença de Ano de Eleições Legislativas.

Numa análise sobre as tabelas que dizem respeito ao PIDDAC por distrito, podemos observar que as regiões mais desenvolvidas e com maior número de eleitores, são constantemente as mais beneficiadas quando comparadas com regiões menos desenvolvidas, quando o PIDDAC poderia estar a ser utilizado como um instrumento de combate às assimetrias regionais. Só Lisboa e Porto juntas recebem mais de 40% do PIDDAC em termos

globais. As duas regiões com maior número de votos absorvem quase metade do “*Barril de Porco*” do PIDDAC, em ambos os períodos observados. Com esta atitude, o executivo português está a privar as regiões mais pobres de beneficiarem das externalidades positivas resultantes de um investimento mais contínuo e avultado nessas regiões, com mais projectos e obras que pudessem melhorar os índices económicos da região, fazendo com que o capital humano não se deslocasse para o litoral na direcção das regiões mais desenvolvidas.

4. Base de Dados

Com base nos documentos facultados pela Direcção Geral do Orçamento (DGO), conseguimos aceder aos dados do PIDDAC para 20 distritos, a contar com o Arquipélagos dos Açores e Madeira.

Tendo em conta que nos períodos de legislatura analisados as variáveis explicativas não tendem a sofrer oscilações significativas, a determinação de um valor médio mostrou-se a forma mais coerente de organização dos mesmos. Calculámos assim os valores médios para cada distrito e em 2 espaços de tempo: 2002-2005 e 2005-2009. Com a organização destes dados, conseguimos criar as seguintes variáveis, posteriormente logaritimizadas:

- *lpiddac* – Valor médio anual transferido para o distrito naquele espaço de tempo;

No Instituto Nacional de Estatística (INE) conseguimos ter acesso a diversos dados referentes a cada concelho e, por conseguinte, ao distrito. Novamente, calcularam-se os valores médios para cada distrito mas para 2 espaços de tempo: 2002-2005 e 2005-2009. Assim, consegui criar as seguintes variáveis, posteriormente logaritimizadas:

- *larea* – É a área do distrito em metros quadrados
- *lbuild* – Valor médio anual das obras que são realizadas em cada distrito

Por fim, recolhemos os resultados das eleições autárquicas e legislativas que decorreram entre 2002 e 2009. Organizamos os mesmos em 2

espaços de tempo: 2002-2005 e 2005-2009. Assim, foram criadas as seguintes variáveis, também posteriormente logaritmizadas:

- *lelectperc* – Percentagem dos eleitores em Portugal que representa cada distrito;

- *lmunipart* - Número de câmaras municipais do distrito governadas pelo mesmo partido do executivo;

- *ldepudist* – Percentagem dos deputados de todos os partidos daquele distrito na Assembleia da República;

- *ldepudistpart* – Percentagem dos deputados do partido governante daquele distrito na Assembleia da República;

- *lvereadores* – Numero de mandatos de vereador cor do mesmo partido do executivo naquele distrito

A tabela 4 seguinte apresenta as estatísticas descritivas dos nossos dados.

Tabela 4 – Estatísticas descritivas

Variáveis	Observações	Média	Desvio Padrão	Min	Max
PIDDAC por distrito (log)	40	18,575	0,927	16,681	20,789
% Eleitores por distrito (log)	60	-3,320	0,750	-4,393	-1,558
Área do distrito (log)	60	8,298	0,570	6,686	9,233
Municípios liderados pelo partido no Governo (log)	57	1,821	0,526	0,000	2,773
Vereadores no distrito do partido no Governo (log)	60	3,702	0,452	2,197	4,466
Deputados eleitos pelo distrito (log)	60	-3,349	0,791	-4,727	-1,529
Deputados eleitos pelo distrito do partido no Governo (log)	59	-3,280	0,740	-4,625	-1,583
População residente (log)	60	12,803	0,804	11,685	14,617
Valor médio das obras concluídas no distrito (log)	40	7,675	0,589	6,712	8,678

5. Metodologia de análise e Resultados

A equação que vamos usar para testar a presença de políticas “pork barrel” descreve a afectação das verbas do PIDDAC a cada distrito em função do conjunto de variáveis explicativas previamente introduzidas. É uma equação própria de dados em painel:

$$lpiddac_i = \Omega X_i + \mu_i + \tau_t + \varepsilon_i \quad (\text{Eq. 1})$$

Onde as variações do logaritmo do PIDDAC (*lpiddac*) são explicadas pelo logaritmo das variáveis já apresentadas⁵, sendo *t* o ano médio de mandato a que se refere e *i* a identificação do distrito.

Importa ainda referir que o coeficiente associado a *lpiddac_t-1* não foi apresentado porque em estimações prévias se revelou estatisticamente não significativo.

Por se tratar de dados em painel, realizou-se previamente um teste Hausman de modo a escolher o método de estimação por efeitos fixos ou por efeitos aleatórios. O resultado deste teste sugere a estimação por efeitos aleatórios⁶.

Realizando a estimação por efeitos aleatórios da nossa equação 1, obtemos os seguintes resultados.

5 Percentagem de eleitores de cada distrito, área de cada distrito, número de municípios liderados pelo mesmo partido do governo português, número de vereadores em cada distrito pertencendo ao partido maioritário no governo, número e percentagem de deputados por distrito afectos ao partido maioritário no governo, dimensão populacional e valor dos investimentos imobiliários.

6 Obtivemos um valor de Qui-Quadrado de 3.11, correspondente a um valor de Prob>Qui-Quadrado de 17.8%.

Tabela 5 - Resultados

PIDDAC por distrito (log)						
Variáveis	1	2	3	4	5	6
% Eleitores por distrito (log)	1.350 (0.000)***	1.655 (0.002)***	2.757 (0.142)	2.391 (0.055)*	1.333 (0.000)***	3.756 (0.074)*
Área do distrito (log)	0.792 (0.000)***	0.787 (0.000)***	0.764 (0.000)***	0.770 (0.000)***	0.792 (0.000)***	0.756 (0.000)***
Municípios liderados pelo partido no Governo (log)	0.587 (0.024)**	0.784 (0.016)**	0.760 (0.026)**	0.572 (0.028)**	0.585 (0.026)**	0.793 (0.020)**
Vereadores no distrito do partido no Governo (log)	-1.029 (0.011)**	-1.510 (0.011)**	-1.437 (0.021)**	-0.996 (0.015)**	-1.034 (0.013)**	-1.739 (0.011)**
Deputados eleitos pelo distrito do partido no Governo (log)			-0.304 (0.788)			-0.879 (0.483)
Deputados eleitos pelo distrito do partido no Governo (log)		-0.221 (0.684)	-0.228 (0.685)			-0.191 (0.733)
População residente (log)			-0.745 (0.550)	-0.985 (0.401)		-1.379 (0.320)
Valor médio das obras concluídas no distrito (log)					0.028 (0.933)	0.028 (0.290)
Constante	19.259 (0.000)***	21.063 (0.000)***	33.184 (0.102)	35.418 (0.067)*	19.011 (0.000)***	22.623 (0.060)*
Nº Obs	37	36	36	37	37	37
Test-F	94.43	90.70	87.36	93.33	89.97	88.01
R Overall	0.753	0.762	0.7659	0.759	0.753	0.774

Nota: Erros estimados em parênteses.

** nível de significância de 10%, ** nível de significância de 5% e *** nível de significância de 1%*

Como podemos observar no quadro apresentado, a primeira regressão é aquela que melhor explica o efeito das variáveis na afectação da despesa do PIDDAC para cada distrito. Em evidência temos a variável *larea* que é consistente em todas as regressões que apresento, pelo que, existe uma relação positiva entre a despesa do PIDDAC que é afectada a determinado distrito e a sua área. A interpretação deste resultado diz-nos que um aumento da área do distrito produz um aumento da despesa do PIDDAC para o mesmo. Assim, podemos afirmar com muita confiança que quanto maior for a área do distrito, maior é a despesa em PIDDAC disponível para o mesmo.

Conjuntamente com a área do distrito, tentamos descobrir se o número de obras realizadas no distrito e a população tinham algum efeito na afectação da despesa em PIDDAC para cada distrito. Acontece que não se encontra evidência estatística que pudesse confirmar que as obras e a população eram factores que influenciavam na altura da distribuição das verbas.

Sendo o PIDDAC a variável explicada, podemos afirmar com alguma segurança, mediante o quadro apresentado, que os distritos que têm maior número de eleitores tendem a receber mais verbas em PIDDAC, ou seja, não podemos recusar a hipótese H_0 . A variável *lelectperc* tem coeficiente positivo e no caso da regressão (1), (2) e (5) a variável é estatisticamente significativa, o que se traduz em uma relação positiva com a verba em PIDDAC, que cada distrito tem direito. É natural que o Governo veja nestes distritos um incentivo para direccionar mais verbas do que para um distrito mais pequeno se procurar maximizar o número de eleitores contemplados. É com preocupação que os resultados mostram que o PIDDAC esteja a funcionar de forma oposta ao que se estaria à espera (numa lógica de combate às assimetrias regionais), uma vez que, os distritos com mais eleitores são os distritos com melhores índices económicos. Existe, então, indícios que os Governos são populistas e se aproveitam do PIDDAC para continuarem a manifestar a sua competência perante estes distritos com maior numero de eleitores.

No que diz respeito à influência do poder autárquico, apercebemo-nos que a H_1 também tem razão de existir, na medida em que, a variável "*Imunipart*" é estaticamente signficante a 5% e positiva em todas a regressões que testámos. É com consistência que afirmamos que um aumento no número de câmaras que são governadas por militantes do partido executivo, se traduz num aumento do PIDDAC que é direccionado para o mesmo.

Na tentativa de estudar a influência dos deputados da assembleia, para a afectação do PIDDAC a cada distrito, não conseguimos encontrar evidência estatística que permitisse aceitar as hipóteses H3 e H4. Tentámos conjugar várias variáveis em diferentes regressões de modo a controlar as variáveis associadas às anteriores hipóteses. Acontece que, em nenhuma das nossas tentativas, as variáveis *ldepudist* e *ldepudistpart* se revelaram estatisticamente significativas.

Na análise da influência da variável *lvereadores*, apercebemo-nos que estatisticamente a variável é significativa para um nível de 5% em todas as regressões que testei. Acontece que, o sinal é exactamente o oposto daquele que era previsto: os mandatos de vereadores da mesma cor do partido têm uma relação negativa com a afectação da despesa em PIDDAC para o distrito⁷.

Este resultado levou-nos a realizar um teste de Durbin-Wu-Hausman e concluímos que a variável da população residente é uma variável endógena quer à variável da percentagem de eleitores quer à percentagem do número de vereadores no distrito. Assim, na esteira de Wooldridge (2002), optamos por expandir a anterior equação 1 para um sistema de equações simultâneas:

$$\begin{aligned} lpiddac_i &= const_i + \alpha 1 * lelectperc_i + \alpha 2 * larea_i + \alpha 3 * lmunicip_i + \alpha 4 * lvereadores_i + \\ &+ \alpha 5 * ldepudist_i + \alpha 6 * ldepudistpart_i + \alpha 7 * lbuild_i + \mu_i + \tau_i + \varepsilon_i \\ lelectperc_i &= const_i + \beta 1 * lpop_i + \mu_i + \tau_i + \varepsilon_i \\ lvereadores_i &= const_i + \chi 1 * lpop_i + \mu_i + \tau_i + \varepsilon_i \end{aligned}$$

(Eq. 2)

7 Apesar de não detalharmos neste trabalho, realizámos regressões alternativas com as seguintes variáveis dependentes:
 lpiddacperc – Percentagem do PIDDAC médio total anual que estava afectada a cada distrito;
 lpiddacpc – Valor médio do PIDDAC por habitante para cada distrito (os valores da população foram determinados através dos dados facultados pelo INE)
 Assim como incluímos o concurso das seguintes variáveis independentes como variáveis alternativas às exibidas nas Tabelas 4 e 5:
 lpop – População média de cada distrito naquele espaço de tempo;
 lpopperc – Percentagem da população total que representa a população de cada distrito
 lelect – Número de eleitores de distrito (valores à data das eleições legislativas);
 lmunic – Número de câmaras municipais de cada distrito;
 lmunicperc – Percentagem Nacional do número de câmaras municipais de cada distrito;
 lmunicippartperc – Percentagem nacional do número de câmaras municipais do distrito governadas pelo mesmo partido do executivo;
 lmandatoperc – Percentagem dos vereadores que são do mesmo partido do executivo naquele distrito.
 No entanto, a leitura dos resultados obtidos com estes conjuntos alternativos de variáveis não diferiu da leitura principal, pelo que estes resultados só serão disponibilizados se requeridos.

A tabela 6 mostra os resultados relativos à estimação do sistema de equações simultâneas.

Tabela 6 - Sistema de Equações Simultâneas

Variáveis	PIDDAC (log)	% Eleitores por distrito (log)	Vereadores no distrito do partido no Governo (log)
% Eleitores por distrito (log)	1.275 (0.012)***		
Área do distrito (log)	0.522 (0.014)***		
Municípios liderados pelo partido no Governo (log)	0.587 (0.024)**		
Vereadores no distrito do partido no Governo (log)	0.829 (0.012)**		
Deputados eleitos pelo distrito do partido no Governo (log)	0.541 (0.632)		
Deputados eleitos pelo distrito do partido no Governo (log)	0.211 (0.304)		
População residente (log)		0.865 (0.189)***	0.645 (0.250)***
Valor médio das obras concluídas no distrito (log)	0.034 (0.087)		
Constante	29.889 (0.001)***	41.263 (0.001)***	43.274 (0.082)***
Nº Obs	37	36	36
Test-F	64.47	70.71	57.38
R Overall	0.752	0.862	0.766

A Tabela 6 mostra resultados que, mais uma vez convergem com o disposto anteriormente, corrigindo agora o sinal negativo que surpreendeu na estimação do coeficiente para a variável do número de vereadores na Tabela 5. Assim, o nosso sistema de equações simultâneas indica que os distritos que em Portugal têm sido mais contemplados com as verbas do PIDDAC são aqueles nos quais a percentagem de eleitores é maior, aqueles com maior área afecta, aqueles, com um maior número de municípios liderados pelo partido no governo e aqueles com um maior número de vereadores municipais eleitos em listas apoiadas pelo partido no governo.

6. Conclusão

Numa análise geral sobre a afectação das verbas do PIDDAC regionalizado, conseguimos encontrar indícios, que o mesmo pode estar a ser manipulado para se obter dividendos eleitorais. Sendo este “barril de porco” um fundo cuja sua distribuição é anunciada no Orçamento do Estado, o governo que tem a obrigação de o apresentar ao país, tem tudo ao seu dispor para utilizar o mesmo como um instrumento político, e não como instrumento para atenuar as assimetrias regionais.

Ao longo dos tempos conseguimos aperceber que as verbas têm vindo a diminuir de ano para ano, havendo sempre uma pequena fuga à tendência nos anos em que existem eleições legislativas.

Na análise econométrica das despesas do PIDDAC para cada distrito, conseguimos encontrar evidência de que as mesmas poderiam estar a ser utilizadas para beneficiar distritos por razões que se encontram fora do contexto económico e social. Os distritos que têm mais presidentes de câmara do Partido do executivo são beneficiados em PIDDAC. Podemos duvidar se realmente existe oportunismo político neste caso, mas a realidade é que tudo nos leva a crer que, mediante a necessidade que os presidentes de câmara têm, em demonstrarem a sua competência, necessitam de mais fundos para indicar a sua competência com obras. Além do poder que o autarca tem junto do seu partido, o governo pode achar atractivo continuar a beneficiar aquele presidente, uma vez que, os efeitos benéficos desta competência do autarca, são absorvidos quer pelo próprio autarca, quer pelo governo que eleva a bandeira do partido, beneficiando do estado de graça daquela região, quando chegar a altura dos mesmos se dirigirem às urnas de voto.

Não menos importante, temos a atitude populista que os governos mantêm. Independentemente da cor do partido que lidera o executivo (quer seja PS quer seja PSD), ambos decidem beneficiar os distritos com maior número de eleitores. Na altura que elaboram o relatório das despesas do PIDDAC, o decisor político parece não se preocupar com os distritos mais desfavorecidos e que menos dotações financeiras possuem. Se a intenção do Governo é combater os fluxos migratórios que deixam as regiões mais pobres desertas, parece-nos estar a falhar redondamente. As pessoas seguem as oportunidades geradas em melhores condições de vida, e se o governo não utiliza o PIDDAC para conceder a oportunidade para as pessoas se fixarem na sua região, o interior vai continuar a ser severamente afectado e as assimetrias regionais vão fazer-se sentir cada vez mais.

Por fim, importa reter que os períodos analisados do PIDDAC, dizem respeito a períodos de governação dos dois maiores partidos PSD – 2002/2005 (que governou junto com CDS) e PS – 2005/2009, pelo que, não foi nosso objectivo analisar qual destes dois períodos de governação, revelou uma maior tendência para as políticas “Pork Barrel”.

Num futuro muito próximo, pretende-se analisar o maior número de períodos legislativos que for possível. Neste estudo apenas conseguimos ter acesso aos dois últimos, mas é nossa intenção utilizar períodos anteriores para que possa tornar historicamente sustentada a minha argumentação sobre a manipulação oportunista e eleitoralista do PIDDAC.

Para além de aumentar o número de observações para este estudo, pretende-se aplicar este modelo numa autarquia local. Pensamos que num meio mais pequeno e com maior facilidade de movimentos na governação, um Presidente de Câmara pode ter um comportamento mais oportunista, por exemplo, na forma como contempla as diferentes freguesias do município atendendo ao número de eleitores e à afinidade política do presidente da junta de freguesia. Adicionalmente, pretendemos alargar a amostra, focando não unicamente os distritos mais também os municípios e pretendemos testar novas variáveis dependentes, nomeadamente a afectação *per capita* do PIDDAC.

Pork-Barrel Policies – a study about a Portuguese decentralized grant (the PIDDAC)

Abstract: The vote is the main objective for the politician (incumbent or challenger). Pork Barrel policies are an instrument of getting popularity and of influencing voter behavior. In this study, we are going to analyze the Portuguese Public Investment program entitled “PIDDAC”. We are going to test if this program suffers from Pork Barrel mechanisms. Our results reveal that our suspicions on Pork Barrel mechanisms are proven. The regions with a higher percentage of voters tend to receive a higher share of PIDDAC amounts. But we also found that spaces with a higher number of municipalities ruled by mayors belonging to the party who rules the national parliament also tend to receive more PIDDAC values.

Key-Words: Pork Barrel; PIDDAC; Political Opportunism

JEL Codes: H5; H54; H7

Referências bibliográficas:

- ALLSTON, L., Mello, M., Mueller, C. e C. Pereira (2006); “Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process: the case of Brazil”; *mimeo*; IABD Project
- DRAZEN, A e Eslava (2005), “ *Pork Barrel Cycles*,” NBER working paper 12190
- Ferejohn, John A. 1974. “*Pork Barrel Politics: Rivers and Harbors Legislation, 1947-1968*”, Stanford: Stanford University Press.
- JOHN MCMENEMY, “*The Language of Canadian Politics: A Guide to Important Terms and Concepts*”, 3rd edition. 2001. Wilfrid Laurier University Press. (224-225).
- KAWANAKA, T. (2007), “*Who Eats the Most? : Quantitative Analysis of Pork Barrel Distributions in the Philippines*”. Institute of Developing Economies:IDE Discussion No. 126
- LANCASTER, T. e Patterson, W (1990), “*Comparative Pork Barrel Politics: Perceptions from the West German Bundestag*”, Comparative Political Studies 1990; 22; 458 DOI: 10.1177/0010414090022004004.
- LARCINESE, V Rizzo, L e Cecilia Testa (2007), “*Do Small States Get More Federal Monies? Myth and Reality About the US Senate Malapportionment*” Department of Economics, Royal Holloway University of London, revised May 2007
- LIMONGI, F. e A. Figueiredo (2005). “Processo Orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e Programas de governo”. *Dados*, 48, 4; 737-776
- VEIGA, L. e F. Veiga (2010). “Intergovernmental fiscal transfers as pork barrel,” NIPE Working Papers 7/2010, NIPE - Universidade do Minho
- WOOLDRIDGE, J. *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge, MA: MIT Press, 2002.

Recebido para publicação em outubro de 2010
Aprovado para publicação em outubro de 2011